

NR 92/27860  
A. 27 NOV 92

P.A.A.	<input type="checkbox"/>	R.C.A.	<input type="checkbox"/>	F.W.H.	<input type="checkbox"/>
C.D.E.	<input checked="" type="checkbox"/>	M.L.P.	<input type="checkbox"/>	P.V.S.	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	E.D.E.C.	<input type="checkbox"/>	J.R.A.	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input type="checkbox"/>				

ARCHIVO

Presidente:

Adjunto sírvase recibir Informe de Análisis elaborado por esta Secretaría de Estado.

Atentamente,

RICARDO SOLARI S.

Ministro Secretario General de la Presidencia (S)

27.11.92

# **INFORME DE ANALISIS**

**(Al 27 de noviembre de 1992)**

**MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

## **A. ANALISIS POLITICO: LAS AREAS SENSIBLES DE LA POLITICA Y LAS ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO**

El presente informe analiza, dentro del quehacer general del Estado, las áreas más importantes del ámbito político y las estrategias que el Gobierno tiene para cada una de ellas.

El documento se organiza en dos partes: la primera está destinada a realizar un breve análisis del pie en que se encuentra el Gobierno en el contexto de la situación actual y se identifica el problema de la proyección de la Concertación bajo condiciones de competencia interna como el área política donde el Ejecutivo enfrenta las mayores dificultades para formular y desarrollar una estrategia.

La segunda parte explora este problema con mayor detalle y se ofrecen algunos elementos que facilitarían la traducción del liderazgo gubernamental en influencia suficiente, de modo de garantizar que los términos del problema --proyección de la alianza y competencia interna-- no se vuelvan irreductiblemente contradictorios.

### **I. Areas del quehacer estatal y estrategias gubernamentales.**

En distintas oportunidades se ha representado en estos informes el riesgo de que el Gobierno asuma una actitud autocomplaciente que se traduzca en dedicarse a realizar lo que es mínimo de una cierta inercia administrativa durante lo que resta del período y renuncie a traducir la capacidad, el prestigio y la iniciativa política que posee en un esfuerzo transformador.

Este riesgo ha sido también percibido y tratado por la prensa, la que lo ha expuesto como una suerte de síndrome del "pato cojo", es decir, un Gobierno que "no tiene poder para tirar líneas a futuro, pierde capacidad de gestión y debe remitirse a administrar"<sup>1</sup>. No es, por lo tanto, una mera especulación analítica sin fundamento ni perspectiva. Al contrario, es un desarrollo posible en vista de la estructura de incentivos que se ha ido configurando y que, en buena medida, mueve la actividad política.

No obstante, cualquier evaluación desapasionada del estado actual del Gobierno demuestra que, aunque aquel riesgo existe, el Ejecutivo se encuentra hoy en una disposición y situación completamente distintas a las de un "pato cojo". Sin desconocer las insuficiencias, que se distribuyen variablemente entre las distintas áreas del quehacer estatal, el cuadro es favorable.

A modo de ejemplo, puede decirse que la reciente gira presidencial al Asia es prueba manifiesta de la capacidad gubernativa para abrir líneas a futuro que son muy promisorias tanto para el papel del

---

<sup>1</sup>Véase "El Mercurio", edición del 22 de noviembre de 1992, cuerpo D.

Estado de Chile en el campo de las relaciones internacionales, como el de la economía nacional para insertarse con ventajas y solidez en el sistema económico mundial. En otro terreno, los datos acerca de la disminución de la pobreza prevista para 1993 entregados por el titular del Mideplan en una seminario desarrollado en la Cepal revelan el carácter del esfuerzo que se está haciendo en esa área. En fin, la iniciativa del ministro de Hacienda para abrir contactos con los grupos empresariales en torno al tema tributario arroja ya signos iniciales que alientan razonables esperanzas de que el próximo Gobierno podrá contar con los recursos necesarios para hacer frente a demandas sociales e impostergables.

Un cuadro más difícil se presenta, en cambio, en el terreno político. Si hay un ámbito donde es más alto el riesgo del síndrome de "pato cojo" es, precisamente, éste. Por las características de nuestro pasado reciente, así como por las condicionantes propias del proceso por el que se busca re-encauzar nuestra historia para devolverla a su curso democrático tradicional, las áreas relativas a las FF.AA. y Defensa, a la búsqueda de consensos para la reconstrucción y perfeccionamiento de la institucionalidad democrática, y a la vigencia y proyección del pacto político en que se sostiene el Gobierno han sido las más difíciles.

Sin embargo, la forma en que estas tres áreas han evolucionado últimamente permite afirmar, con las precauciones que aconseja toda evaluación, al menos tres cosas importantes:

\* primero, que para cada una de esas tres áreas del ámbito político el Gobierno posee estrategias de acción, aunque ellas tengan grados variables de perfección y diferentes tiempos de aplicación y desarrollo;

\* segundo, que al momento actual, y precisamente por lo anterior, estas líneas estratégicas exhiben distintas perspectivas de éxito; y

\* tercero, que, con independencia de la acción del Gobierno, la dinámica misma de los recientes acontecimientos ha potenciado las estrategias gubernamentales y ello se traduce en situaciones inéditas que abren óptimas perspectivas en cada una de las tres áreas del ámbito político que se han mencionado.

Antes de pasar al siguiente punto del análisis, es conveniente detenerse en estas dos últimas afirmaciones.

#### **Perspectivas de éxito de las estrategias del Gobierno.**

Tal como se dijo, estas perspectivas difieren para las líneas estratégicas implementadas por el Ejecutivo en cada una de las tres áreas del ámbito político que aquí se analizan.

En efecto, algunas de ellas estaban llegando a puntos de agotamiento y poco más podía esperarse de ellas, pese a que respondían al objetivo de lograr metas establecidas para este período en el

Programa de Gobierno de la Concertación. Es el caso, por ejemplo, de lo que empezaba a ocurrir en el área de la búsqueda de consensos para el perfeccionamiento democrático del orden institucional, donde algunas iniciativas de reforma han estado topándose con trabas que las han dificultado en exceso o bien con rechazos que las han condenado de antemano a estar prácticamente clausuradas.

Otras líneas estratégicas, diseñadas para tener resultados más lentos y a más largo plazo muestran avances netos e importantes, aunque sin llegar todavía a producir cambios dramáticos en el área. Por ejemplo, aquellas que se han venido aplicando en el tema de la relación cívico-militar.

Como se sabe, esta estrategia se erige, en lo grueso, sobre dos premisas básicas:

a) El reconocimiento estricto, por parte de la autoridad estatal de origen representativo, de las normas constitucionales y legales que confieren determinadas prerrogativas y facultades a las distintas instituciones del Estado y regulan las relaciones entre ellas y,

b) La contención que, precisamente en virtud del origen de su legitimidad y de la vigencia de una tal normativa, pueden ejercer las instituciones estatales de carácter representativo sobre las conductas de las instituciones estatales de tipo corporativo que constituyan riesgo o alteración del orden institucional democrático de la República.

Todo ello con el objeto de dar tiempo a que la consolidación de la democracia, por la vía de premiar las conductas que se apegan a los principios democráticos que rigen la vida social y política de la comunidad, facilitara dos cosas: por una parte, el que la lógica institucional fuera imponiéndose a la lógica individual en los órganos corporativos y jerarquizados, y, por otra, que la lógica defensiva y autoreferente, propia de un enclave, fuera cediendo a la lógica abierta y relacional que debe ser característica de cada una de las partes que componen una entidad sistémica como el Estado.

La última evidencia del lento pero buen desarrollo de estos procesos, es el notorio y bien recibido giro impreso por el Ejército a su actitud en el asunto del espionaje que ha afectado a Renovación Nacional.

Finalmente, la implementación de otras líneas estratégicas -como aquellas que tienen que ver con la orientación y el liderazgo que el Gobierno puede ejercer para dotar a la Concertación de las mejores condiciones posibles para hacer frente a las elecciones de 1993- está aún en una fase incipiente. Entre otras razones, porque ellas no dependen sólo de la voluntad del Gobierno, sino también de procesos que, en virtud de la vigencia de la regla suprapartidaria, son propios de los partidos políticos y escapan, por tanto, a la influencia gubernamental. Ello, pese a que los problemas que tales

estrategias buscan solucionar demandas resultados más urgentes, de corto y mediano plazo.

### **Potenciación de las estrategias del Gobierno y nuevas oportunidades políticas.**

Como se señaló arriba, la dinámica de los recientes sucesos que el país conoce ha venido a potenciar las líneas estratégicas del Gobierno con la apertura de oportunidades que hasta hace poquísimo tiempo parecían poco viables. En efecto, el cuadro de nuevas posibilidades puede resumirse así:

a) **En relación con el Ejército:** durante la última semana se produjo un cambio significativo en la conducta observada por el Ejército en el "caso espionaje", tal como se refleja en la comparación de los comunicados N° 2 y N° 4 del Departamento de Comunicaciones de la Institución. De una "tradicional" actitud recelosa, exculpatoria y defensiva, la Institución ha pasado a una actitud más abierta, autocrítica y colaboradora, que ha sido saludada con positivas reacciones por parte de distintos sectores políticos con representación parlamentaria.

b) **En relación con la oposición:** la situación también ha cambiado positivamente. De una perspectiva más o menos agotada para la conclusión de acuerdos que permitieran seguir avanzando en la democratización de nuestra institucionalidad política, se ha pasado a una perspectiva en la que se abren oportunidades de alcanzar consensos relativamente rápidos en ciertos temas -como podría ser el caso de la LOC de las FF.AA. y la normativa para regular la función de Inteligencia en el país-<sup>2</sup> y posibilidades de explorar, con nuevos ánimos y elementos de juicio, materias cuyo destino parecía bastante incierto.

c) **En relación con la Concertación:** el resultado de las elecciones en el Partido Socialista, así como la forma en que se ha resuelto el tema de la pre-candidatura presidencial dentro de la Democracia Cristiana, suponen también un avance significativo. En los hechos, se ha pasado de una situación de alta confusión y gran incertidumbre a una situación más clara y de incertidumbre relativamente más controlable, en la cual los equipos dirigentes que se han configurado en los partidos centrales de la Concertación ofrecen las mayores garantías de que la competencia interna se hará discurrir por cauces regulados y sensatos.

Sin embargo, y pese a contar ahora con la favorable condición de tener actores de convicción concertacionista profunda en las directivas partidarias de la alianza, el Gobierno aún tiene dificultades para afinar una estrategia que, como se dijo, maximice la garantía de que los términos del problema que debe enfrentarse en los próximos meses -proyección de la alianza y competencia

---

<sup>2</sup>El Presidente de RN, Andrés Allamand, volvió a insistir en este punto en declaraciones hechas en el programa "Mano a mano" de Televisión Nacional, el pasado miércoles 25 de noviembre.

interna- no se vuelvan irreductiblemente contradictorios.

La solución a este dilema excede a una u otra dependencia gubernamental y debe ser tema de concienzudo debate entre los órganos pertinentes del aparato político del Ejecutivo. Aquí sólo se aportan algunos elementos a considerar en dicho debate.

## II. El Gobierno y la proyección de la Concertación bajo condiciones de competencia interna.

Se ha subrayado en reiteradas ocasiones que el actual régimen institucional, con ser democrático, hace difícil la conformación y práctica de gobiernos de coalición. No constituye, por tanto, ninguna sorpresa el que se afirme que las condiciones vigentes no facilitan la renovación del pacto político que sustenta la Administración Aylwin. De aquí que el desafío para el Gobierno -independientemente de los desafíos que deben asumir las organizaciones partidarias de la Concertación- sea el de encontrar, en las presentes condiciones, una fórmula de síntesis entre dos premisas que no son necesariamente antagónicas, pero que pueden llegar a serlo.

Tales premisas están dadas por los principios de **competencia y representatividad**.

Esto quiere decir que la fórmula de síntesis debe responder a las legítimas pretensiones de igualdad entre los miembros de la alianza (competencia) y, a la vez, dar cuenta de las objetivas diferencias de respaldo ciudadano entre ellos (representatividad).

En relación con el principio de competencia es importante hacer notar que la igualdad a la que se aspira es una igualdad sustantiva; es decir, la alianza tiene en su seno sectores de relativa menor fuerza electoral que creen honestamente tener el mismo derecho -por historia, por gravitación cultural, por servicios prestados al país y costos pagados, por convicción y doctrina- a optar y conseguir el más alto cargo de origen representativo del Estado que el que tienen sectores de la alianza con relativa mayor fuerza electoral. En este sentido, la competencia que corresponde a esta aspiración de igualdad es una competencia que ofrezca niveles de incertidumbre razonables acerca de cuál será su resultado.

Otro tanto cabe decir de las implicancias del principio de representatividad. Es innecesario sentar aquí, una vez más, la vigencia de la regla mayoritaria como norma básica de la democracia y reproducir el debate sobre el juego de mayorías y minorías a que su aplicación ha dado lugar en la historia contemporánea desde la discusión fundacional del régimen democrático en los Estados Unidos, hace más de 200 años. Ahora bien, es indudable que el argumento mayoritario es un poderoso argumento, porque es de la esencia de la democracia. En este sentido, el sector de la Concertación que tiene hoy la mayoría electoral puede legítimamente aspirar a que si bien ello no se refleje **a priori** en el resultado

de la competencia -puesto que sería contrario a la democracia el establecer al primer ganador como un ganador permanente- se reconozca como un dato objetivo para los efectos de una competencia singular, que se da en el seno de una alianza política y que no posee, por tanto, rasgos idénticos a los de una competencia de carácter nacional.

Estos parecen ser los términos en que se expresan las dos premisas básicas que la fórmula de síntesis debe congeniar y hacer que funcionen compatiblemente.

Ahora bien, para hacer viable dicha fórmula es necesario entender que existe un nexo entre las decisiones del corto plazo y los resultados del largo plazo o entre la perspectiva táctica y la perspectiva estratégica. En otras palabras, se trata de asumir que deben conjugarse las premisas de la competencia interna para las elecciones de 1993 con las consecuencias que para el país supone la cooperación aliancista proyectada hacia un futuro que se mide en lustros.

Entender y asumir lo anterior -en el fondo, hacer viable la fórmula de síntesis- implica avanzar en dos planos:

- \* por una parte, en resolver al menos cuatro dificultades que atentan contra la renovación del pacto político de la Concertación, y
- \* por otra parte, en subrayar y profundizar el sentido de dicho pacto.

#### **Las cuatro dificultades.**

Sin excluir la eventualidad de otros obstáculos, los que se mencionan a continuación son los mínimos que se requiere abordar:

a) establecer un mecanismo institucional que dirima la competencia, arrojando un cierto resultado, que sea aceptado responsablemente por todos los partidos miembros. Esto significa que, sea cual fuere el mecanismo institucional que se diseñe --y en esta negociación todos tienen libertad y legitimidad para exponer y defender sus argumentos-- cada uno debe hacerse cargo de las exigencias que el acuerdo demande y de las consecuencias que su violación implique;

b) establecer un sistema para designar candidatos a parlamentarios que se dé cuenta de los requerimientos de competitividad y representatividad necesarios para el sano funcionamiento de la coalición;

c) decidir la duración del período presidencial de modo de abrir posibilidades ciertas y creíbles de alternancia en horizontes de tiempo adecuados para el gobierno del país y razonables para las expectativas de los distintos actores políticos de la Concertación, y

e) adquirir algún compromiso en relación con una fórmula de gobierno que, en las condiciones de rigidez institucional propias del sistema presidencialista que nos rige, distribuya la influencia política en grados que compensen los sacrificios diversos en que será preciso que cada actor incurra para asegurar la renovación del pacto. Esto no debe entenderse como una signación anticipada de cargos gubernamentales, ni como un debilitamiento de la norma suprapartidaria que ha de seguir plenamente vigente en los gobiernos futuros de la Concertación.

#### **El sentido del pacto.**

Resulta comprensible que, en la perspectiva de enfrentar un compromiso electoral a un año plazo, los distintos partidos miembros de la alianza tiendan a tener miradas que privilegian las consideraciones instrumentales y tácticas por sobre las sustantivas y estratégicas. Con el fin de ayudarles a adecuar sus miradas en una perspectiva de largo plazo, sería conveniente que el Gobierno se esforzara por profundizar el sentido fundacional de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Esto supone subrayar la idea de que esta alianza, que originalmente se constituyó con un objetivo muy concreto y puntual, tiene el desafío de transformarse en el único bloque socio-político capaz de conseguir un crecimiento sustentable en un marco de libertad y democracia para entregar a las nuevas generaciones un país que haya reducido considerablemente las brechas sociales y sentado bases sólidas para un desarrollo integral y sostenido. No se trata, por tanto, de un alianza cualquiera, sino de un bloque llamado a dejar una huella profunda en la historia de Chile.

Sin caer en situaciones que podrían ser tildadas de intervencionismo, compete al Presidente en esta tarea un papel insustituible. Existen oportunidades en el corto y el mediano plazo en las cuales el Presidente podría hacerse cargo de esta función de manera lógica y natural. Sólo a título de ejemplo pueden considerarse las siguientes: primero, el próximo congreso del Partido Socialista, que se realizará a mediados de diciembre; segundo, el mensaje de fin de año que el Presidente suele dirigir a la ciudadanía y, en fin, la última cuenta al país que el Presidente deberá rendir el próximo 21 de Mayo, cuando abra la legislatura ordinaria del Parlamento.